

La mairie socialiste, laboratoire du changement et de la modernité urbaine (de 1880 à nos jours)

Aude Chamouard*

* Agrégée et docteur en
histoire, chercheur
au centre d'histoire
de Sciences Po, spécialiste
de l'histoire politique
de la France au XX^e siècle.

A l'occasion de la parution de son ouvrage *Une autre histoire du socialisme, les politiques à l'épreuve du terrain* (CNRS Editions, 2013), Aude Chamouard remet en perspective ce que l'histoire du socialisme municipal contient de potentiel d'innovation et d'audace politique, dans les différents contextes déjà traversés. Une riche leçon d'histoire et un utile clin d'œil au présent.

Depuis le printemps 2012, la France se trouve dans une situation singulière puisqu'elle est dirigée à tous les échelons par des élus socialistes : ils sont à la tête de la présidence, des deux assemblées, mais aussi de toutes les régions sauf une, de cinquante-huit des quatre-vingt-quinze conseils généraux, ainsi que des plus grandes villes de France. Cette situation est historique au sens où les socialistes ont généralement été tenus à l'écart du pouvoir national... Et quand ils l'ont assumé, son exercice fut souvent douloureux¹. S'ils ont rarement dirigé l'Etat, ils ont en revanche une longue pratique du pouvoir local, depuis les années 1880 jusqu'à nos jours, dans les conseils généraux et surtout les municipalités. C'est en effet dans le cadre des mairies que s'est développé un socialisme réformiste et innovant.

LA VILLE, LABORATOIRE DU CHANGEMENT

Les premiers maires socialistes sont élus dans les années 1880. Dix ans à peine après la Commune, quelques îlots rouges colorent la géographie d'une France encore largement

1. Alain Bergounioux et Gérard Grunberg, *L'Ambition et le remords*, Paris, Fayard, 2005.

Les collectivités locales et leurs acteurs inventent chaque jour nos vies de demain. Dans de nombreux domaines, **les initiatives des territoires participent à faire émerger une France durable, solidaire et citoyenne.** L'Observatoire de l'innovation locale de la Fondation Jean-Jaurès s'emploie à repérer, analyser et valoriser ces innovations. Il est **le lieu où se découvre et se partage une invention locale porteuse de solutions pour notre société tout entière.**

La mairie socialiste,
laboratoire du
changement et de
la modernité urbaine
(de 1880 à nos jours)

radicale. Dès les premières victoires, la mairie est conçue comme un lieu d'expérimentation du changement. Les *possibilistes* autour de Paul Brousse et de Benoît Malon font en effet de la conquête des communes « le premier pas dans la voie de l'affranchissement définitif et complet du prolétariat ». Ils envisagent ainsi la mairie comme un laboratoire de transformation pour la France. Cette « cellule essentielle de la société future » doit permettre l'avènement d'une société socialiste grâce à un gradualisme démocratique qui verrait s'étendre l'expérience locale à l'ensemble du pays. Dans leur programme de 1885, les *possibilistes* prévoient la transformation en services publics communaux des monopoles de grandes compagnies ainsi que la création d'entreprises municipales. En 1887, ils entrent au conseil municipal de Paris².

Les *guesdistes*, qui conquièrent aussi des municipalités dans les années 1880, se distinguent clairement de la position *possibiliste*. Il n'existe pas, selon eux, de « socialisme municipal » et la mairie est conçue comme une citadelle à prendre au sein de la société capitaliste. Néanmoins, ils appliquent dans les années 1890 un programme très proche de celui des *possibilistes*, avec notamment la création de services communaux. A Roubaix, après dix ans d'opposition au pouvoir préfectoral, les *guesdistes* représentés à la Chambre par leur député Jules Guesde défendent leurs consultations juridiques gratuites, leur boulangerie et leur pharmacie municipales. Ce positionnement entre en conflit avec la loi de 1884 qui limite très strictement les compétences des communes, une loi dont le Conseil d'Etat, défenseur invétéré de la liberté du commerce, veille au respect³.

La vision socialiste d'une mairie comme lieu de pouvoir et d'expérimentation porte en germe un potentiel révolutionnaire. Aux yeux du pouvoir national, à l'inverse, la mairie n'est que le plus petit échelon administratif d'application des lois. Dans les faits, les potentialités d'action des maires socialistes avant-guerre sont extrêmement limitées par le cadre administratif strict de la loi de 1884.

2. Sur les premières expériences municipales des socialistes, voir Patrizia Dogliani, *Un Laboratoire du socialisme municipal : France 1880-1920*, thèse de doctorat sous la direction de Madeleine Rebérioux, Université Paris VIII, Saint-Denis, 1991.

3. Sur la question du rapport des socialistes au pouvoir municipal au niveau national ainsi que sur l'exemple de Roubaix, voir les travaux de Rémi Lefebvre et notamment sa thèse en science politique, *Le socialisme saisi par l'institution municipale (des années 1880 aux années 1980) : jeux d'échelles*, thèse de doctorat en science politique, sous la direction de Frédéric Sawicki, Université Lille II, 2001.

La mairie socialiste,
laboratoire du
changement et de
la modernité urbaine
(de 1880 à nos jours)

CONSTRUIRE LA VILLE SOCIALISTE : LES ANNÉES 1920 ET 1930

La Première Guerre mondiale fait figure de tournant irrémédiable dans l'histoire du municipalisme socialiste. Pour la première fois de leur histoire, les maires se trouvent face à une situation d'urgence et les préfets leur laissent largement la charge des réfugiés et de l'aide sociale. Les villes socialistes procèdent à des achats de denrées, des distributions de textile, ouvrent des ateliers municipaux. La ville socialiste de Toulouse contracte ainsi plus de trente millions de francs d'emprunts pour financer l'effort de guerre. L'entre-deux-guerres confirme cet élargissement des compétences municipales, dont se saisissent les socialistes. Au début des années 1930, grâce à un assouplissement de la loi de 1884, ces derniers peuvent mettre en place des régies municipales pour les grands services publics tels que l'eau, l'éclairage public ou le ramassage des ordures. Toutes, cependant, n'ont pas les moyens de municipaliser ces services.

Le volontarisme des socialistes est entretenu par leurs victoires aux élections municipales au cours de l'entre-deux-guerres. Ces derniers s'emparent en effet des grandes métropoles de province : Lille, Toulouse, Marseille, Bordeaux, Strasbourg sont dirigées par des maires SFIO. Se crée alors un espace de la réforme municipale qui voit les maires correspondre entre eux et échanger des expériences pratiques. De nombreux édiles socialistes partent ainsi en voyage d'étude pour s'inspirer des réalisations d'autres communes, socialistes ou non⁴. Au sein de cet espace gravitent des architectes ainsi que les premiers urbanistes qui contribuent à diffuser les nouvelles théories des précurseurs de l'École d'Athènes : exaltation de la lumière comme source d'hygiène, nécessité des espaces verts, élimination des îlots insalubres et *zoning* urbain. Les mairies créent des services d'architecture, à l'image d'Adrien Marquet à Bordeaux⁵. À Boulogne, le maire, André Morizet, fait appel au célèbre architecte Tony Garnier pour dresser les plans du nouvel hôtel de ville⁶. Confrontés à des populations ouvrières en demande de logement, les maires socialistes se saisissent de l'outil financier pour construire des habitations et faire disparaître les taudis, « foyers de pestilence

4. Renaud Payre, *Une Science communale ? Réseaux réformateurs et municipalité providence*, Paris, CNRS Editions, 2007.

5. Hubert Bonin, « Marquet et le socialisme municipal : l'action économique et social », in Hubert Bonin, Bernard Lachaise, Françoise Taliano-des-Garets, *Adrien Marquet, les dérives d'une ambition. Bordeaux, Paris, Vichy, Bordeaux*, Confluences, Bordeaux, 2007, p. 141-231.

6. Voir la thèse de Pascal Guillot, *André Morizet (1876-1942)*, thèse de doctorat en histoire, sous la direction de Jacques Girault, Université Paris XIII, 2004.

La mairie socialiste,
laboratoire du
changement et de
la modernité urbaine
(de 1880 à nos jours)

morale et matérielle » selon les mots d'un adjoint socialiste de la ville rose⁷. Les édiles socialistes, plus encore que d'autres maires de communes moins ouvrières, doivent en effet avant tout gérer l'urgence de la crise du logement et le problème plus général de l'insalubrité des villes ouvrières. Collaborant avec les offices HBM⁸ (souvent contrôlés par les maires) et profitant des possibilités ouvertes par les lois Bonnevey et Loucheur, les mairies élaborent les premiers projets d'habitat collectif urbain. Elles financent largement par l'emprunt cette politique de grands travaux que ne mènent pas d'autres mairies plus à droite, et elles transforment ainsi en profondeur le cadre urbain de nombreuses métropoles françaises.

Ces politiques développent des outils pour assainir les villes ouvrières. Celle de Toulouse fait par exemple paver plus de cent cinquante mille mètres carrés de rue entre 1929 et 1934, essentiellement dans les quartiers périphériques. La plupart des communes socialistes s'intéressent aussi à la question des égouts sans avoir toujours les moyens de construire un réseau efficace.

Les maires socialistes laissent une empreinte visible sur les villes qu'ils dirigent, notamment par la construction de bâtiments emblématiques. Les hôtels de ville en font partie : ils sont agrandis ou reconstruits par les socialistes afin de mieux signifier leur pouvoir sur la ville. Lens, Puteaux ou Boulogne investissent ainsi des sommes considérables dans de telles entreprises. Le fonctionnalisme qui préside à leur construction reflète le volontarisme des mairies socialistes, qui entendent encadrer les ouvriers de la naissance jusqu'à la tombe.

Le nouvel hôtel de ville de Puteaux : un exemple de modernité urbaine

Dans les années 1880, de nombreuses mairies sont construites par les maires républicains et radicaux afin d'incarner le nouveau régime qu'est la République. Cinquante ans plus tard, les socialistes reconstruisent ou embellissent les hôtels de ville. Ils en font des modèles d'architecture moderne et de gigantisme, témoignages concrets de l'affirmation de leur pouvoir municipal. En banlieue parisienne, Puteaux et Boulogne organisent un concours afin d'attirer des architectes de renom. Le maire de Puteaux prend l'occasion de la construction du nouvel hôtel de ville pour transformer toute

7. Archives municipales de Toulouse (AMT), *Bulletin municipal*, 1^{er} janvier 1926, p. 7.

8. Habitations à bon marché.

La mairie socialiste,
laboratoire du
changement et de
la modernité urbaine
(de 1880 à nos jours)

l'organisation urbaine de sa ville. Le centre-ville est déplacé et la mairie en constitue désormais le cœur. Le bâtiment a une double ambition : fonctionnaliste d'abord, puisqu'il doit répondre aux besoins d'une population de plus en plus nombreuse. L'édifice centralise toutes les fonctions urbaines et suit, comme d'autres hôtels de ville de banlieue parisienne construits par des socialistes, la distinction entre fonction administrative (cachée du public) et fonction de représentation et de service aux citoyens. Une ambition symbolique ensuite, car il s'agit, par les dimensions gigantesques du bâtiment, de manifester la puissance du socialisme. Comme l'écrit le maire en 1934, « si nous avons voulu un bel édifice, aux salles élégantes et confortables, c'est parce que nous pensons que le peuple des travailleurs de Puteaux a les mêmes droits que celui d'une ville riche comme Neuilly ». Le bâtiment s'inscrit dans un vaste triangle de vingt-cinq mille mètres carrés, agrémenté de jardins et de plans d'eaux. Cette « cathédrale du peuple » (Henri Sellier) de style néoclassique fait l'admiration de nombreux autres maires et incarne la victoire du socialisme et du « progrès social ». Les maires de Lille, Boulogne ou Suresnes mènent des projets comparables dans leurs cités.

Autres bâtiments emblématiques : les écoles publiques. A l'image des radicaux qui, dans les années 1890 et 1900, avaient été les grands bâtisseurs des écoles communales, les socialistes, trente ans plus tard, rénovent des bâtiments devenus parfois vétustes. La politique scolaire figure au cœur du projet socialiste de réforme de la classe ouvrière. Les constructions scolaires figurent parmi les plus importantes des maires socialistes car s'y rencontrent des questions éducatives et sociales, intrinsèquement liées dans l'esprit des héritiers de Jaurès. C'est parce que les ouvriers sont éduqués qu'ils pourront participer, un jour, à la grande révolution. En un sens, l'œuvre éducative, mais aussi l'œuvre sociale, contribuent à rendre les ouvriers conscients d'eux-mêmes.

Issus en grande partie des écoles de la République, produits de la méritocratie républicaine, les maires socialistes souhaitent faire des écoles communales des « palais scolaires », lieux de savoir mais aussi d'hygiène, deux notions qui se rejoignent dans les constructions d'écoles en plein air. La première est créée par Edouard Herriot, le maire radical de Lyon, qui par bien des aspects a anticipé les réformes menées, plus tard, par les socialistes. Roubaix en 1922, Saint-Quentin en 1924, Lille en 1927, Puteaux en 1938 se lancent dans la même aventure et appliquent les mêmes principes : quête de la lumière, de l'hygiène par le sport,

La mairie socialiste,
laboratoire du
changement et de
la modernité urbaine
(de 1880 à nos jours)

et de la dignité de la classe ouvrière en lui construisant ces véritables « palais scolaires ». L'école Marius Jacotot de Puteaux, par exemple, allie hygiénisme et esthétique et, selon le maire de la ville, mêle « la poésie des grandes œuvres modernes aux lignes simples et nettes ». Ce dernier s'enorgueillit d'y avoir fait sculpter des bas-reliefs par un artiste primé du grand prix de Rome⁹.

Hôtels de ville, logements et écoles forment encore aujourd'hui les traces matérielles de l'exercice socialiste du pouvoir. Néanmoins, l'empreinte socialiste sur la ville s'illustre aussi par des dispensaires, restaurants populaires et bureaux de bienfaisance développés pendant la crise des années 1930, autant d'institutions sociales au service des habitants. Ces constructions répondent à l'idée que les édiles socialistes se placent au service des citoyens qu'ils doivent aider par des politiques sociales. Certes, l'apport des mairies socialistes aux politiques sociales dans l'entre-deux-guerres est limité par le cadre administratif de la Troisième République. La mairie est avant tout conçue comme un échelon d'application des lois sociales nationales, et la marge de manœuvre des maires est limitée. Le préfet peut en effet rayer des listes d'assistance toute personne inscrite par le conseil municipal ; la municipalité vote, certes, le montant de l'aide accordée, mais celle-ci est plafonnée par la loi. Les maires socialistes développent ainsi des stratégies de contournement de la loi ainsi que des outils innovants pour approfondir l'aide apportée aux plus démunis. Elles deviennent, de même que certaines communes radicales comme Lyon, des laboratoires des politiques sociales. Comme l'a écrit l'analyste politique Gilles Pollet, « le système français de protection sociale [se serait] construit d'une manière (...) incrémentale et sédimentaire, mêlant initiatives locales et impératifs impulsés par le centre politico-administratif »¹⁰.

Les socialistes adoptent donc des interprétations très larges des lois sociales afin d'inciter les autorités supérieures à les modifier. Ils inscrivent sur les listes d'assistance des citoyens qui n'y auraient théoriquement pas droit, tout en sachant que le préfet va irrémédiablement s'opposer à cette décision. Le conseil municipal rédige ensuite un vœu à destination des

9. Archives municipales de Puteaux (AMP), *Groupe scolaire Marius Jacotot*, Puteaux, Seine (brochure municipale), préface du maire Georges Barthélémy, 1938.

10. Gillet Pollet, « Administration municipale et assistance publique à Lyon sous la Troisième République. La constitution d'un "modèle urbain" de protection sociale ? », in Bruno Dumons et Gilles Pollet (dir.), *Administrer la ville en Europe (XIX^e-XX^e siècles)*, Paris, L'Harmattan, 2003, p.188.

La mairie socialiste,
laboratoire du
changement et de
la modernité urbaine
(de 1880 à nos jours)

assemblées en vue de faire amender les lois¹¹. A défaut, la commune puise sur ses fonds propres les sommes nécessaires à l'assistance. D'autres municipalités n'hésitent pas à fixer des taux d'assistance supérieurs à la limite légale, finançant le complément sur les fonds de la municipalité¹². L'assistance facultative prend un poids croissant dans les politiques sociales des mairies socialistes. En la matière, le conseil municipal conserve le droit de voter des sommes sur ses propres fonds et sans remboursement aucun de l'Etat central. Toulouse majore ainsi l'aide accordée aux vieillards, de même que Puteaux et Lens. L'aide sociale facultative est gérée par une institution qui prend un poids considérable pendant la crise des années 1930, le bureau de bienfaisance. En général, ce dernier n'est pas une création socialiste mais ces derniers lui octroient des fonds importants. A Lens, en 1920, son budget représente 14 % des dépenses totales de la ville.

Les politiques sociales à Suresnes : un exemple de prophylaxie sociale ?

A Suresnes, l'hygiénisme joue un rôle moteur dans les politiques sociales, largement du fait de l'influence du maire Henri Sellier. Le constat de surmortalité dressé par de nombreux édiles socialistes détermine des actions qui relèvent d'un hygiénisme qu'il est rare de trouver dans la gauche française. Cette question de la surmortalité se trouve cependant au fondement de toute la politique du logement, de la politique scolaire et des politiques sociales en général. Comme le rappelaient les élus de Puteaux, la tuberculose, conséquence directe de l'insalubrité des logements, risquait de « mettre en péril dans un avenir prochain la sécurité et l'existence du pays ».¹³ Le maire de Suresnes tente de contrôler tous les aspects de la vie de ses habitants par un plan de vie qui prévoit un contrôle sanitaire de la naissance au cimetière. Aidé par l'Office départemental d'Hygiène sociale de la Seine, dont il fut l'un des créateurs, le maire instaure un système d'infirmières visiteuses. Elles ont pour mission de mener des enquêtes au domicile même des familles afin de juger des modes de vie et de sanctionner les pratiques « déviantes ». La médecine scolaire complète ce système de contrôle et envoie les enfants les plus fébriles dans les colonies de vacances. Objets hygiénistes bien plus qu'éducatifs, les

11. AMT, *Bulletin municipal, délibérations du conseil municipal*, 9 octobre 1925 ; AMP, *Délibérations du conseil municipal* (vol 5), 16 juillet 1924.

12. C'est notamment le cas à Lens et à Toulouse. Voir AMT, *Bulletin municipal*, août 1926, *délibérations du Conseil municipal*, 17 août 1926, p. 65.

13. AMP, *Bulletin municipal*, 15 décembre 1929, p. 1.

La mairie socialiste,
laboratoire du
changement et de
la modernité urbaine
(de 1880 à nos jours)

colonies de Suresnes participent de ce dispositif de surveillance d'une enfance malheureuse qui est la cible première des édiles socialistes. A Suresnes, les familles les plus pauvres sont contraintes d'y participer faute de se voir supprimer l'aide sociale. Cette prophylaxie sociale, poussée à l'extrême, entraîne une désertion des colonies par la population alors qu'elles sont intégralement payées par la mairie¹⁴.

Le volontarisme socialiste prend tout son sens dans le contexte de la crise économique des années 1930. La mairie socialiste devient, de manière anticipée, une véritable « mairie providence ». Sur la question de l'emploi et du chômage, les socialistes ont innové dès les années 1890 en créant les premiers « bureaux de placement » gratuits et financés par les mairies. Gérés par des employés municipaux, ces « bureaux » ont pour mission de faire se rencontrer l'offre et la demande de travail, notamment pendant la reconversion de l'économie française après la fin de la Première Guerre mondiale. Le premier « fonds de chômage » a ainsi été inauguré en 1919 à Roubaix, rapidement imitée par d'autres communes socialistes touchées par cette première reconversion de l'économie. Dans les années 1930, cependant, ces bureaux ne suffisent plus à endiguer une crise généralisée et les maires socialistes créent alors les premières formes d'indemnisation du chômage, total et partiel. Ces fonds de chômage sont alors institutionnalisés, devenant permanents au milieu des années 1930, et dépassent le cadre des seules municipalités socialistes puisque 90 % des communes de plus de quinze mille habitants en sont dotées en 1933¹⁵, tandis que 40 % de l'indemnisation restent à la charge des communes, qu'elle soit en nature ou en argent, ce qui constitue un poids financier pour de nombreuses municipalités, notamment celles de banlieue parisienne. A Puteaux, dans les années 1930, l'assistance chômage absorbe 6 à 8 % du budget communal. Les communes socialistes, à l'image des autres types d'assistance, ne limitent par leur aide à l'indemnisation minimale prônée par la loi. Elles fournissent des aides en nature, se lancent dans des politiques de grands travaux afin d'employer des chômeurs. Celle de Toulouse embauche ainsi plus d'une centaine de chômeurs en 1931, dans les équipes municipales du nettoyage, de la voirie, des

14. Sur Henri Sellier et ses politiques municipales, voir la source Louis Boulonnois, *La municipalité en service sociale : l'œuvre municipale de M. Henri Sellier à Suresnes*, Nancy-Paris-Strasbourg, 1938, et les ouvrages de Henri Guerrand et Christine Moissinac, *Henri Sellier, urbaniste et réformateur social*, Paris, La Découverte, 2005 ; Katherine Burlen (dir.), *La banlieue-oasis, Henri Sellier et les cités jardins, 1900-1940*, Vincennes, Presses universitaires de Vincennes, 1984.

15. Renaud Payre, *Une Science communale, op. cit.*, p. 274.

La mairie socialiste,
laboratoire du
changement et de
la modernité urbaine
(de 1880 à nos jours)

cimetières... pour deux semaines avant d'être remplacés par d'autres chômeurs¹⁶. Elle fait en sorte que les nouvelles constructions, les écoles notamment, soient assurées par des chômeurs.

DES INNOVATIONS SOUS-CONTRAINTEES DANS L'APRÈS-GUERRE

Après 1940, l'expérience municipale des socialistes est mise en veille, la plupart des maires SFIO sont en effet démis de leur mandat par le régime de Vichy ou par les Allemands. Une minorité maintenue au pouvoir tombe dans la collaboration et une autre minorité, plus importante, choisit la résistance. A la Libération, un profond renouvellement générationnel et politique a lieu. Les élus restés à leur poste sont discrédités puis exclus du parti, au moins provisoirement. Les premières élections municipales en 1945, dans une France encore en cours de libération, sont marquées par une très nette progression socialiste puisque le parti contrôle désormais quatre mille cent quinze communes (contre mille trois cent soixante-seize dix ans plus tôt) ; en 1947, un tiers environ des maires des villes de plus de neuf mille habitants sont socialistes.

Au cours des années 1950 et 1960, l'implantation municipale du parti socialiste se maintient malgré les changements dans le mode de scrutin, et ce grâce aux alliances de Troisième Force. Les socialistes garantissent ainsi leur implantation sur le long terme par une stratégie d'alliances au centre, parfois à droite. A Marseille, Gaston Defferre est maire de 1953 à 1986, or la SFIO ne dépasse jamais les 26 % des suffrages exprimés et il dirige une équipe municipale qui comprend des centristes et des hommes de droite¹⁷. Ces alliances semblent tempérer les ardeurs socialistes, comme le démontre l'exemple de Toulouse : sous le mandat de Raymond Badiou, qui dirige une coalition allant des communistes au RPF, les budgets municipaux n'augmentent que très peu (5,7 % par an) et les investissements de structure sont limités. Les maires socialistes parachèvent leur domination en confortant leurs réseaux, syndicaux autour de Force ouvrière, et laïcs, mais

16. Archives nationales, F7 13034, rapports mensuels des préfets et commissaires spéciaux, Haute-Garonne, 4 mars 1931.

17. Cesare Mattina, *La régulation clientélaire : relations de clientèle et gouvernement urbain à Naples et Marseille*, thèse de doctorat en science politique, Université Pierre Mendès-France/IEP de Grenoble, sous la direction de Pierre Bréchon, 2010, p.163.

La mairie socialiste,
laboratoire du
changement et de
la modernité urbaine
(de 1880 à nos jours)

aussi personnels. Ainsi, les édiles des grandes villes comme Marseille ou Lille deviennent de véritables « patrons » qui disposent de ressources clientélares comme des emplois publics ou des logements sociaux.

Le discours des maires socialistes se dépolitise de même que leur gestion municipale. A Roubaix, par exemple, le maire endosse le rôle de garant du consensus communal alors qu'il avait incarné celui de chef de parti pendant des décennies¹⁸. Comme l'écrivait, en 1959, le maire de Toulouse Raymond Badiou, « plus que jamais nous pensons, comme nous l'avons dit et redit, que l'administration municipale doit être séparée des disputes politiques et que nous pouvons, pour le bien de Toulouse, collaborer avec des conseillers qui ne sont pas socialistes pourvu qu'ils soient d'accord avec nous sur les principes de gestion auxquels nous sommes attachés »¹⁹.

De plus, à partir des années 1950, l'Etat s'impose comme l'acteur fondamental dans la politique sociale, mais aussi dans les politiques du logement. Le tarissement relatif de l'innovation socialiste résulte surtout du renforcement de la tutelle étatique en matière de politique urbaine. A la Libération, la reconstruction de la France urbaine constitue un impératif national, car quinze des dix-sept plus grandes villes sont détruites, et plus de sept mille communes sinistrées²⁰. Celle-ci est impulsée depuis Paris par le ministère de la Reconstruction et de l'Urbanisme. Les élus disposent d'un pouvoir de blocage mais pas d'impulsion. Du fait de la planification et de l'impératif de la reconstruction, certaines villes peinent à devenir actrices de leur propre aménagement. Le plan décide des grandes orientations de la construction de logements et la Caisse des dépôts des financements. Le pouvoir des maires socialistes consiste alors à cultiver des réseaux parisiens afin d'influencer les grandes décisions d'aménagement. La capacité d'innovation politique est donc directement liée à la personnalité et au rayonnement du maire. Gaston Defferre, le maire de Marseille, a par exemple réussi à faire insérer sa ville dans le plan pluriannuel de construction de 1955. Il parvient alors à faire construire quarante mille logements en sept ans dans le cadre d'un plan d'extension et d'urbanisme qui a pour vocation de faire

18. Rémi Lefebvre, *op.cit.*, p.448.

19. *L'Avenir*, 20 mars 1959, cité par Jean-Claude Duphil, *Toulouse socialiste, 1944-1971*, Toulouse, Empreinte Editions, 2008, p. 69.

20. Danièle Voldman, *La Reconstruction des villes françaises des 1940 à 1954, histoire d'une politique*, Paris, L'Harmattan, 1997, p. 25.

La mairie socialiste,
laboratoire du
changement et de
la modernité urbaine
(de 1880 à nos jours)

disparaître les quartiers insalubres et les bidonvilles²¹. Augustin Laurent, à Lille, mène des politiques comparables de suppression des îlots insalubres financées par un recours massif à l'emprunt. Malgré le cadre contraignant de la tutelle, certains maires socialistes de grandes cités revêtent les habits de bâtisseurs. Cette tutelle suscite les critiques de célèbres maires socialistes tel Hubert Dubedout ou Georges Frêche.

Le renouveau de l'expérience municipale socialiste commence à Grenoble en 1965. Dans cette grande métropole, une liste d'union des gauches non communistes menée par l'ingénieur Hubert Dubedout a remporté les élections après avoir construit l'opposition au maire au sein des GAM (Groupes d'action municipale). Dubedout importe de nouvelles méthodes de gestion au sein de la mairie et reprend le contrôle de la compétence urbanistique, car il « entend demeurer libre de mener une politique de développement économique sans subir les multiples embûches auxquelles elle se trouve actuellement confrontée ». Ces innovations urbaines se diffusent dans les grandes villes socialistes par le réseau national des GAM, au nombre de deux cent quarante en 1971. Comme le rapportait le maire d'Hérouville-Saint-Clair dans le *Calvados*, « Dubedout a transformé la manière dont les maires, de gauche en particulier, abordent la problématique de la gestion du territoire »²². Au tournant des années 1980, le socialisme municipal connaît un nouvel essor en France. Lors des élections municipales de 1977, le parti socialiste renoué obtient un grand succès électoral ; la gauche s'empare de cent trente-trois des cent soixante-dix-neuf communes de trente mille à cent mille habitants, dont Angers, Brest, Epinal, Dreux, Beauvais, Chartres, Albi, Montpellier, Poitiers, Nantes ou Angoulême.

La politique urbaine de Pierre Mauroy (années 1970-1980)

Lorsqu'il intègre l'équipe municipale lilloise en 1971 comme adjoint à l'urbanisme, Pierre Mauroy trouve une ville dont 60 % des logements datent de l'avant-première guerre mondiale, et où vingt mille Lillois vivent dans des logements insalubres. Prenant la suite d'Augustin Laurent, il poursuit sa politique de rénovation urbaine et reçoit le surnom de « bulldozer » car il détruit les deux tiers des courées lilloises²³. Il écrit ainsi dans ses

21. Gérard Unger, *Gaston Defferre*, Paris, Fayard, 2011, p. 150. Voir aussi Anne-Laure Ollivier, *Gaston Defferre. Un socialiste face au pouvoir, de Marseille à l'élection présidentielle de 1969*, thèse d'histoire sous la direction d'Olivier Wieviorka, ENS Cachan, octobre 2011.

22. Pierre Ducros, Pierre Frappat, François Lalande et René Rizzardo, *Action municipale, innovation politique et décentralisation*, Grenoble, Éditions la Pensée sauvage, 1998, p. 207.

23. Pierre Mauroy, *Parole de Lillois*, Paris, Lieu commun, 1994, p. 176.

La mairie socialiste,
laboratoire du
changement et de
la modernité urbaine
(de 1880 à nos jours)

mémoires, « Quand un maire aime sa ville, quand il contribue à son essor, soulage la gêne ou la misère des gens, rénove les vieux quartiers de la révolution sociale du XIX^e siècle, restaure le centre-ville et le cœur du Lille ancien, il y éprouve chaque jour un peu plus de bonheur. »²⁴ Entre 1972 et 1975, l'office HLM de la ville construit plus de cinq mille logements et la mairie organise la rénovation du Vieux-Lille en s'appuyant sur une société d'économie mixte. Devenu maire en 1973, puis Premier ministre en 1981, Pierre Mauroy parvient à négocier, grâce à ses réseaux parisiens, le passage du TGV dans sa ville²⁵. Il lance quelques années plus tard le grand projet de centre tertiaire Euralille. Il se définira lui-même comme le VRP de sa ville.

De plus, à partir des années 1970, l'Etat se place en position de retrait dans le financement des grands projets urbains. En 1982-1983, les lois de décentralisation ouvrent aux maires des compétences nouvelles, elles sont l'aboutissement de plusieurs décennies de préparation. La mairie se voit décerner des compétences urbanistiques ainsi que des compétences généralistes en matière sociale par exemple. La suppression de la tutelle fait des communes de véritables acteurs de la vie politique, et non plus de simples échelons d'application des politiques nationales. Les socialistes s'entourent de conseillers techniques et forment une véritable technocratie municipale. A Montpellier, le maire Georges Frêche n'hésite pas à réduire ses effectifs pour assainir sa gestion et à mettre en œuvre les principes du « management du secteur privé »²⁶. Les sociétés d'économie mixte sont formées dans de nombreuses grandes villes socialistes et elles permettent de gérer les services publics et de mener à bien les grands projets architecturaux tout en conservant les règles du secteur privé. Les maires socialistes se lancent dans de grands projets urbains, qu'ils peuvent mettre en œuvre beaucoup plus facilement à partir de 1981, grâce à l'alternance et aux lois Gaston Defferre. Les collectivités locales et au premier plan, les mairies, deviennent ainsi des investisseurs publics. Entre 1981 et 2008, les dépenses des administrations publiques locales ont été multipliées par cinq tandis que celles des administrations centrales ont doublé.

24. Pierre Mauroy, *ibid.*, p. 10.

25. Voir aussi Boris Roman, *Le majorat de Pierre Mauroy, 1973-1995, ou la tentation de l'histoire*, mémoire de maîtrise sous la direction de Robert Vandebussche, Université Lille III, 1998-1999.

26. Georges Frêche, *La France ligotée*, Paris, Belfond, 1990, p.150.



La mairie socialiste,
laboratoire du
changement et de
la modernité urbaine
(de 1880 à nos jours)

LES MAIRES SOCIALISTES FACE À LA CRISE URBAINE

L'application des lois de décentralisation a eu lieu dans un contexte de crise urbaine qui a mené à une première prise de conscience de la part des pouvoirs publics, locaux et nationaux. C'est en 1981 que l'ancien maire de Grenoble Hubert Dubedout rend son rapport « Ensemble refaire la ville », qui dresse le constat de la maladie des grands ensembles, et c'est en 1990 que le premier ministre de la Ville est confié au maire socialiste de Dunkerque Michel Delebarre. Divers outils sont mis en œuvre pour tenter de réduire les inégalités de richesse entre villes (Dotation de solidarité urbaine) et promouvoir le logement social (Loi d'orientation sur la ville dite LOV de 1991, et Loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains dite SRU de 2000). En 2003, une loi constitutionnelle a fait de la décentralisation la structure d'organisation de la République qui prévoit, dans son article 72, que les collectivités territoriales peuvent librement s'administrer. Les communes sont libres de mener les politiques de leur choix selon la loi du 13 août 2004 qui stipule que « les collectivités ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon », mais la question des financements maintient une forme de tutelle de Paris sur les collectivités. C'est pourquoi la majorité des maires socialistes interrogés considèrent que la décentralisation n'a toujours pas eu lieu. Le cumul des mandats (76 % des députés socialistes détiennent au moins deux mandats) est, selon eux, un moyen de contourner le manque de visibilité des communes de province dans les ministères parisiens.

Depuis les années 1990, l'implantation municipale des socialistes n'a cessé de progresser, malgré quelques revers circonstanciels (en 1983 et 2001). 2008 fait figure de véritable vague rose socialiste : le parti socialiste s'empare de trente et une villes de plus de trente mille habitants sur les trente-sept conquises par la gauche. En 2013, il contrôle cent trois des deux cent soixante-deux plus grandes villes de France. À l'Assemblée, cent trois députés sont aussi maires, le plus souvent de grandes villes ou de communautés urbaines. En effet, les socialistes sont à la tête, en 2013, de treize des quinze communautés urbaines et de quatre-vingt-cinq des deux cent deux communautés d'agglomérations qui constituent aujourd'hui des acteurs incontournables des politiques urbaines. On estime que 25 à 30 % de l'activité communale sont désormais pris en charge par l'échelon intercommunal, dans une gestion beaucoup plus transpartisane que la simple gestion locale

La mairie socialiste,
laboratoire du
changement et de
la modernité urbaine
(de 1880 à nos jours)

des problèmes. Pierre Mauroy a été un des fervents partisans de l'intercommunalité dans le Nord. Au sein de Lille-Métropole, il a favorisé une gestion consensuelle des problèmes locaux qu'il justifiait ainsi : « On trouve chez la majorité des élus métropolitains une sorte d'adhésion très profonde, née du sentiment d'un destin commun. Nous sommes entre nous des Nordistes, des gens de la frontière, issus d'une longue histoire de souffrances et d'humiliations. L'histoire et la géographie sont plus importantes chez nous que les clivages politiques. Et nous avons tous qu'il nous faut bâtir une métropole pour sortir notre région du marasme. »²⁷ A Lille comme dans d'autres métropoles, le passage à l'échelon intercommunal s'est donc accompagné d'une dépolitisation relative des enjeux.

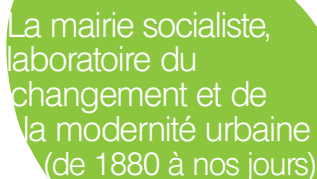
A la veille des élections municipales de 2014, quelles sont les spécificités de la gestion socialiste des mairies ? Si les maires dépendent toujours largement de décisions parisiennes en termes d'attributions de subventions, les élus revendiquent une identité socialiste qui imprègne leurs décisions d'édiles²⁸. La première ambition socialiste, qui les distingue d'élus d'autres tendances politiques, est de « faire la ville ». Le discours des élus socialistes de 2012 ressemble singulièrement à celui de leurs collègues des années 1920 et même des *possibilistes* des années 1880 qui appréhendaient la ville comme un organisme total dont aucun quartier ni aucun habitant ne devait être oublié. Pour reprendre les termes du maire d'Argenteuil, être un maire socialiste implique de ne pas « accepter par principe l'entre soi » afin de promouvoir la mixité sociale²⁹. L'identité socialiste demeure un marqueur identitaire fort dans les discours d'élus qui font de la mairie le premier échelon de la solidarité sociale. Les maires ne s'interdisent ainsi pas de mener des politiques sociales, qui sont, théoriquement, du ressort du département. Comme le remarquait le maire de Grenoble, la mairie se doit de prendre en charge une grande partie de la pauvreté, ce qui explique que sa ville ait eu le deuxième budget le plus élevé de France dévolu à son Centre communal d'action sociale³⁰. Ces politiques sociales sont complétées par des politiques culturelles innovantes, qui donnent sens au « vivre ensemble » que veulent promouvoir les élus socialistes. La ville de Grenoble consacre ainsi 17 % de son budget à la culture, celle

27. Fabien Desage, « Un régime de grande coalition permanente ? Eléments lillois pour une sociologie des "consensus" intercommunaux », *Politix*, 88(2009-4), p. 133-161, p. 139, citant Pierre Mauroy (*Lille métropole rassemblée*, 1998).

28. Ces derniers paragraphes s'appuient sur une série d'entretiens menés auprès d'une dizaine de maires socialistes à l'automne 2012. Nous nous appuyons aussi sur divers témoignages publiés par des maires.

29. Entretien avec Philippe Doucet, mairie d'Argenteuil, 28 août 2012.

30. Entretien avec Michel Destot, Assemblée nationale, 25 septembre 2012.



La mairie socialiste,
laboratoire du
changement et de
la modernité urbaine
(de 1880 à nos jours)

de Cergy a fait des cultures urbaines son patrimoine, Creil et Argenteuil ont imité la capitale en organisant des imitations de Paris-plage.

Le mandat municipal a permis aux socialistes d'exercer précocement et dans la durée le pouvoir politique. Loin des querelles doctrinales, les terroirs du socialisme ont pu être préservés grâce à un réformisme assumé localement, ainsi que par la transformation des communes en de véritables laboratoires d'expérimentations. Pour bien des élus, la cité socialiste préfigure la Révolution. La mairie socialiste s'insère dans des réseaux nationaux dès les années 1920, ce qui explique le succès et la longévité des maires. Leurs expérimentations, défendues à Paris, imprègnent ainsi l'action nationale des députés socialistes à la Chambre. Après la parenthèse que fut la Deuxième Guerre mondiale, les innovations socialistes se font dans le cadre plus restreint de l'État planificateur et aménageur. Les maires socialistes contribuent néanmoins très largement à la survie de leur parti jusqu'aux années 1970. Leurs compétences élargies depuis les années 1980 ont fait des maires, qui sont majoritairement socialistes dans les grandes villes, les premiers investisseurs publics de France. Au plus proche des habitants, ils demeurent pragmatiques. Comme le disait le député-maire de Maubeuge, Rémi Pauvros, « le pragmatisme est nécessaire en politique, les faits sont têtus, la réalité est là »³¹.

31. Entretien avec Rémi Pauvros, Assemblée nationale, 11 septembre 2012.

La mairie socialiste,
laboratoire du
changement et de
la modernité urbaine
(de 1880 à nos jours)

Pour aller plus loin :

- *Une autre histoire du socialisme, les politiques à l'épreuve du terrain*, Aude Chamouard (CNRS Editions, 2013)

Résumé du livre d'Aude Chamouard, *Une autre histoire du socialisme, les politiques à l'épreuve du terrain* (CNRS Editions, 2013)

L'élection de François Hollande a ouvert une nouvelle page de l'histoire institutionnelle française. Pour la première fois, la gauche contrôle à la fois le pouvoir national et les pouvoirs locaux, forte d'une large majorité dans la plupart des régions, grandes villes et départements. Conjonction exceptionnelle car, depuis l'émergence d'un socialisme démocratique organisé en France, rares ont été les moments où la gauche fut au pouvoir nationalement (1936, 1956, 1981). L'exercice du pouvoir local, à l'inverse, s'inscrit dans la durée d'un socialisme réalisateur. C'est au sein des communes et des villes françaises que les socialistes connaissent leur implantation la plus durable à partir des années 1900. Visant à améliorer les conditions d'existence de la classe ouvrière, ces politiques étaient menées au nom d'une forte idéologie socialiste, mais selon des méthodes pragmatiques.

La riche étude d'Aude Chamouard retrace cette histoire méconnue du socialisme français : celle du réformisme assumé et pratiqué par de nombreux élus dans leurs laboratoires communaux. De Marseille à Lens, de Toulouse à Strasbourg, de Lille à Paris, ces édiles se font maires constructeurs, en collaboration avec l'Etat central des années 1950, pour devenir dans les années 2000 de véritables entrepreneurs locaux. Et les maires socialistes des grandes villes sont aujourd'hui les premiers investisseurs nationaux autant que les animateurs de la démocratie locale.

- L'Observatoire de l'innovation locale de la Fondation Jean-Jaurès : <http://www.jean-jaures.org/La-fondation/Les-Observatoires/Observatoire-de-l-innovation-locale>

AVERTISSEMENT : La mission de la Fondation Jean-Jaurès est de faire vivre le débat public et de concourir ainsi à la rénovation de la pensée socialiste. Elle publie donc les analyses et les propositions dont l'intérêt du thème, l'originalité de la problématique ou la qualité de l'argumentation contribuent à atteindre cet objectif, sans pour autant nécessairement reprendre à son compte chacune d'entre elles.